

BIBLIOTECA DI TESTI E STUDI / 1579

SOCIOLOGIA

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Viale di Villa Massimo, 47
00161 Roma
telefono 06 / 42 81 84 17

Siamo su:
www.carocci.it
www.facebook.com/caroccieditore
www.instagram.com/caroccieditore

Il reddito minimo in azione

Territori, servizi, attori

A cura di Cristiano Gori

Carocci editore  Biblioteca di testi e studi

Il volume è stato pubblicato grazie al contributo del Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca nell'ambito del Bando PRIN 2017 – Progetto “CoPIInG –
Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A study on the local implementation
of the national minimum income scheme in Northern Italy” Prot. 2017KFNH4L

1ª edizione, ottobre 2023
© copyright 2023 by
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Studio Editoriale Cafagna, Barletta

Finito di stampare nell'ottobre 2023
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-290-2175-8

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico

Indice

Introduzione di <i>Cristiano Gori e Giulio Bertoluzza</i>	11
1. Il reddito minimo in Italia	11
2. Obiettivi del libro	14
3. Un periodo peculiare	15
4. La collocazione spaziale	17
5. Struttura del libro	18
1. L'impianto concettuale di <i>Marco Arlotti, Sandro Busso, Cristiano Gori e Alessandro Martelli</i>	20
1.1. Introduzione	20
1.2. L'implementazione	20
1.3. La dimensione territoriale	25
1.4. Il ruolo dei servizi	29
1.5. Gli spazi discorsivi	34
1.6. Gli interrogativi di fondo	38
2. La ricerca: metodi e dati di <i>Marco Arlotti, Tatiana Saruis e Francesca Cremonini</i>	41
2.1. Introduzione	41
2.2. La ricerca <i>dei</i> contesti: prospettiva analitica, metodi e dati	42
2.3. La ricerca <i>nei</i> contesti: prospettiva analitica, metodi e dati	49
2.4. Conclusioni	53

Parte prima
Territori

3.	I contesti di indagine: sistemi locali di welfare e misure nazionali di reddito minimo <i>di Marco Arlotti e Luigi Bernardi</i>	57
3.1.	Introduzione	57
3.2.	I concetti	57
3.3.	Operativizzazione e basi informative	59
3.4.	L'analisi empirica	62
3.5.	Conclusioni	73
4.	La governance regionale del contrasto alla povertà tra innovazione ed inerzia <i>di Stefania Sabatinelli, Orlando De Gregorio e Alessandra Perneti</i>	75
4.1.	Introduzione	75
4.2.	La governance regionale alla prova del nuovo protagonismo nazionale	77
4.3.	Cambiamenti e persistenze nella governance regionale del contrasto alla povertà 4.3.1. Lombardia: l'eredità di un centralismo senza coordinamento / 4.3.2. Veneto: governance regionale in via di consolidamento? / 4.3.3. Emilia-Romagna: un sistema maturo, reattivo ai mutamenti / 4.3.4. Piemonte: governance regionale in cerca di identità	82
4.4.	Conclusioni	89
5.	L'organizzazione dei servizi alla prova del reddito minimo <i>di Tommaso Frangioni, Stella Volturo, Alessandra Perneti e Giulio Bertoluzza</i>	92
5.1.	Introduzione	92
5.2.	L'organizzazione dei servizi sociali	95
5.3.	L'organizzazione dei servizi per l'impiego	101
5.4.	La struttura delle reti	106
5.5.	Conclusioni	109

Parte seconda
Servizi

6.	I significati del denaro <i>di Giulio Bertoluzza, Antonella Meo e Stella Volturo</i>	112
6.1.	Introduzione	112
6.2.	Il contributo economico: vissuti e percezioni di adeguatezza	113
6.3.	Significati del denaro 6.3.1. La dimensione funzionale. Il denaro come strumento di “sopravvivenza” / 6.3.2. La dimensione relazionale del denaro. Rappresentazioni di sé e orientamento al futuro / 6.3.3. La dimensione emancipatoria. Il denaro come mezzo di riscatto sociale	116
6.4.	Erogazione del denaro tra vincoli e strategie	119
6.5.	Conclusioni	124
7.	Il patto e la condizionalità. Significati, rappresentazioni e pratiche <i>di Sandro Busso, Cristiano Gori e Lucia Mazzuca</i>	126
7.1.	Introduzione	126
7.2.	Le coordinate del dibattito: responsabilizzazione e personalizzazione	127
7.3.	Il Patto per l’inclusione sociale e il Patto per il lavoro: significati e pratiche a confronto	129
7.4.	Rappresentazioni della condizionalità tra giustizia ed efficacia	132
7.5.	Le condizionalità in pratica	136
7.6.	Conclusioni	140
8.	Percorsi di inclusione sociale <i>di Alessandro Martelli, Antonella Meo e Stefania Sabatinelli</i>	142
8.1.	Introduzione	142
8.2.	L’inclusione sociale: caratteri e dinamiche	145
8.3.	Conclusioni	153

9.	Il lavoro come mezzo o come fine? Costruzione dei percorsi di inclusione lavorativa e aspettative dei beneficiari di <i>Alessandra Perneti, Sandro Busso e Stella Volturo</i>	156
9.1.	Introduzione	156
9.2.	Sostegno al reddito, attivazione e lavoro come mezzo o come fine. Opportunità e rischi	157
9.3.	Strumenti e obiettivi dei percorsi di attivazione lavorativa	160
9.4.	Il lavoro tra attese e aspettative	165
9.5.	Conclusioni	169
10.	I progetti utili alla collettività tra rappresentazioni di opportunità e contropartita di <i>Lucia Mazzuca, Sandro Busso e Alessandra Perneti</i>	171
10.1.	Introduzione	171
10.2.	Tra attivazione e reciprocità. Principali riferimenti teorici	173
10.3.	I PUC come opportunità	175
10.4.	I PUC come contropartita	178
10.5.	Conclusioni	182

Parte terza
Attori

11.	Percorsi di impoverimento: tempi, contesti, spazi di azione di <i>Antonella Meo, Giulio Bertoluzza e Maria Teresa Tagliaventi</i>	185
11.1.	Introduzione	185
11.2.	Narrazioni di impoverimento	186
11.3.	Tra dimensioni strutturali e individuali	190
11.4.	Attori sociali nella povertà	194
11.5.	Conclusioni	196
12.	La prospettiva dei beneficiari. Accesso e (auto)rappresentazioni di <i>Stella Volturo, Alessia Cambiano e Cristiano Gori</i>	199
12.1.	Introduzione	199

12.2.	Divenire beneficiari	201
12.3.	Rappresentazioni pubbliche e autorappresentazioni. Un rapporto circolare	205
	12.3.1. Aspirazioni e visioni del futuro	
12.4.	Conclusioni	210
13.	Le relazioni fra beneficiari e operatori di <i>Tommaso Frangioni e Alessandro Martelli</i>	213
13.1.	Introduzione	213
13.2.	Le premesse dell'interazione	215
13.3.	Contenuti e modi della relazione	219
13.4.	Conclusioni	224
14.	Gli operatori dei servizi: discrezionalità, esigibilità e convergenze di interessi di <i>Tatiana Saruis e Tommaso Frangioni</i>	227
14.1.	Introduzione	227
14.2.	La discrezionalità nel quadro della misura	229
14.3.	Gli operatori nella gestione della misura	232
14.4.	Conclusioni	236
	Conclusioni di <i>Cristiano Gori, Alessandro Martelli, Antonella Meo e Stefania Sabatinelli</i>	240
1.	Innovazione istituzionale e governance multilivello	241
2.	Le risposte a livello locale	243
3.	Interazioni situate nei processi di implementazione	247
4.	Guardando avanti	250
	Bibliografia	253
	Gli autori	277

Percorsi di inclusione sociale

di *Alessandro Martelli, Antonella Meo e Stefania Sabatinelli*

8.1

Introduzione

La prospettiva dell'inclusione permea l'insieme di interventi e servizi che costituiscono il campo delle politiche di welfare e, dunque, ne esprime la logica di fondo.

Se il "riflesso costitutivo" di ogni azione di welfare è rinvenibile nella lotta alla povertà (Sgritta, 1991), che ancora oggi rappresenta uno degli obiettivi fondamentali dei sistemi di protezione sociale, il paradigma combinato della lotta all'esclusione sociale e della promozione dell'inclusione sociale si è diffuso a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con un ruolo di forte impulso esercitato dall'Unione Europea (Marlier *et al.*, 2009), che ha trovato nell'adozione del Pillar of Social Rights del 2017, tradotto nel 2021 in un articolato piano d'azione, la forma più avanzata ed ambiziosa di supporto e completamento delle politiche di welfare nazionali.

L'inclusione sociale esprime dunque da tempo il principio guida dell'azione welfaristica europea e nazionale. Uno sguardo alle sue semantiche e alla dimensione operativo-organizzativa entro la quale essa prende forma consente di evidenziare elementi di cui tenere conto nell'analisi della sua applicazione nell'ambito della lotta alla povertà.

Ad un primo livello la dinamica dell'inclusione appare chiaramente orientata ad un vigente set di definizioni e pratiche risalenti al complesso dei diritti sociali di cittadinanza stabiliti all'interno di una determinata comunità politica (uno Stato, ma anche i differenziati contesti territoriali ad esso interni). Fa dunque riferimento alla promozione di standard e capacità entro una cornice connotata da un punto di vista storico, culturale e socio-economico¹.

1. Uno dei documenti più articolati ad aver indicato declinazioni dell'inclusione sociale è il recente Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-23, al cui interno

Nel momento stesso in cui l'inclusione sociale diveniva mezzo e fine delle politiche di welfare europee, la sua semantica veniva associata al variegato e controverso codice dell'attivazione (Barbier, 2005), per cui diffusamente – soprattutto nel raccordo fra definizione dell'impianto delle policy e risvolti attuativi – si rintraccia da allora la formula dell'inclusione attiva. Ciò all'interno sia del raggio di azione comunitario, entro il quale una nota Raccomandazione della Commissione (2008/867/EC) stabilisce i cardini di una strategia per l'inclusione attiva per le persone escluse dal mercato del lavoro, sia nel contesto italiano dello sviluppo di una misura di reddito minimo, a partire dal Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nel 2016 e sino alla previsione del Patto per l'inclusione sociale del Reddito di cittadinanza (RDC), che lo qualifica come “percorso di attivazione”. La connotazione “sociale” dell'inclusione rinvia ad un quadro teorico-concettuale che mette in luce la rilevanza di fattori non strettamente economico-monetari nel percorso di contrasto al disagio e di recupero dell'autonomia, andando pertanto a richiamare le peculiarità del welfare sociale (Gori, 2022) e del lavoro sociale al suo interno (Caselli, Giullari, 2022).

Se la promozione di inclusione sociale in senso proprio sembra essere peculiarità dei servizi sociali territoriali, la logica di inclusione in senso più ampio si estende anche alle politiche del lavoro e all'interazione tra i primi e le seconde, secondo dinamiche che combinano integrazione, specializzazione e divergenze di *modus operandi*. Così, a questioni di coordinamento interno alla componente dei servizi sociali se ne aggiungono altre di tipo interorganizzativo e interistituzionale.

I percorsi di inclusione sociale si dispiegano nell'intreccio fra dispositivi normativi ed attuazione delle misure che essi prevedono. Alla luce di tale intreccio il quadro del welfare italiano, come noto, è caratterizzato da elementi quali differenziazione territoriale – lungo l'asse Nord-Sud, ma anche in termini infraregionali – frammentazione, *path dependency* (Arlotti, Sabatinelli, 2020; Ascoli, Pavolini, 2012; Barberis, Kazepov, 2013), influenzati sia dalla capacità amministrativa sia dal profilo socio-economico e demografico dei sistemi locali. In quest'ottica, i contesti regionali coinvolti nell'indagine, pur a fronte di variabilità interne non ignorabili, sono espressione di assetti socio-assistenziali ritenuti solidi e con buona infrastrutturazione (Bertin, Carradore, 2016; Caltabiano, 2004). Storicamente, e per ragioni che non possiamo ripercorrere in questa sede, i sistemi

essa è richiamata frequentemente in riferimento sia al Piano sociale nazionale, sia allo specifico Piano per il contrasto alla povertà.

di welfare municipali dell'Italia settentrionale si sono infatti distinti per un grado più elevato di strutturazione, maggiori risorse proprie allocate e maggiore capacità di partecipare a bandi competitivi, relazioni più estese e più intense con il terzo settore (più sviluppato e organizzato qui che altrove) e condizioni più favorevoli all'innovazione. Nel campo della lotta alla povertà, se da un lato il processo di costruzione di uno schema nazionale di reddito minimo come livello essenziale delle prestazioni ha promosso nei diversi territori un progressivo allineamento su obiettivi e procedure (D'Emilione *et al.*, 2021), dall'altro in termini di implementazione non si può dire abbia risolto dinamiche di *path dependency* ancora presenti (Busilacchi, Gallo, Luppi, 2021), nonché problematiche legate alla diversa configurazione di servizi sociali e servizi per l'impiego e all'interazione degli uni con gli altri (D'Emilione *et al.*, 2021) e con altri servizi rilevanti, come quelli socio-sanitari. All'interno degli stessi contesti studiati la lotta alla povertà mostra una certa varietà legata a scelte di governance regionale e a peculiarità locali (Arlotti, Bernardi, 2022; Meo, Volturo, 2022). L'applicazione del SIA nelle grandi città, poi del REI (Reddito di inclusione) in tutti i Comuni, è stata occasione di ulteriore istituzionalizzazione di pratiche già variamente in essere nei contesti del Nord, sulle quali ha poggiato l'implementazione del RDC.

Ma la messa a punto di processi e interventi di inclusione sociale non si gioca soltanto all'interno del perimetro e delle competenze di tipo pubblico-istituzionale. Grande rilevanza, infatti, ha l'interazione fra servizi pubblici e soggetti del terzo settore, nell'ambito del cosiddetto "welfare mix" (Fazzi, 2022), assetto che sempre più caratterizza l'erogazione, ma anche la (co)progettazione di misure di contrasto alla povertà, e che nel periodo pandemico ha mostrato aspetti virtuosi e di complementarità proprio nel contrastare il disagio generato o acuito dall'emergenza (Barberis, Martelli, 2021). Allargando lo sguardo, un'ulteriore estensione del profilo di azioni riconducibili alla promozione di inclusione sociale al di là del ruolo istituzionale fa riferimento all'aiuto prestato da organismi del privato sociale al di fuori di rapporti formalizzati con l'attore pubblico.

In riferimento a questo quadro complessivo, il prosieguo del capitolo, all'interno degli strumenti impiegati per la definizione e lo sviluppo di progetti di inclusione attiva, si concentra su quelli di tipo socio-assistenziale.

La prospettiva di analisi mira a rintracciare le forme e i processi del welfare sociale in rapporto all'obiettivo della lotta alla povertà e al dispositivo allestito con il RDC, considerando l'intreccio tra setting proprio a

tale misura e sistema locale di interventi, tra risorse pubbliche e risorse private, nonché tra punto di vista dei beneficiari e punto di vista degli operatori.

8.2

L'inclusione sociale: caratteri e dinamiche

Agli occhi degli assistenti sociali due elementi concorrono a rendere il RDC una innovazione rispetto alle precedenti misure, nazionali e locali, di sostegno al reddito: gli importi dell'erogazione economica più elevati e l'affrancamento del lavoro sociale in senso proprio dalla gestione amministrativa e dalla verifica dei requisiti di accesso. La misura viene così accolta positivamente per le maggiori opportunità che offre di lavorare sulla progettualità. Le cifre della prestazione monetaria, più consistenti rispetto al passato, sono intese come un contributo in grado di fare la differenza per individui e nuclei in difficoltà, ma anche come leva più robusta per ingaggiare i beneficiari nel progetto e chiedere loro di assumere comportamenti attivi. La finalità proclamata di superamento di un approccio assistenzialistico viene perlopiù condivisa e apprezzata dagli operatori sociali. Al tempo stesso è vissuta come motivo di riconoscimento della propria professionalità: emancipandosi dall'onere di seguire la fase di accesso alla misura, gli intervistati sembrano nutrire forti aspettative nella progettazione, che valutano positivamente pur riportando molte criticità.

Il RDC, visto anche le cifre che vengono date alle famiglie, sicuramente è un valore aggiunto, ma la parte fondamentale è la parte attiva, ovvero creare in seno alla famiglia un progetto formativo, lavorativo, che poi apra reali opportunità di superare il momento di crisi perché possa rendersi autonoma, trovare una ricollocazione nel mondo del lavoro e di conseguenza risolvere eventuali problemi di natura abitativa (operatrice 5, servizi sociali Torino).

Non dover ragionare sulla parte economica ci consente di ragionare di più sul progetto con la persona. E questo è proprio quello che dovrebbe essere secondo me il servizio sociale. [...] Potersi concentrare soltanto sull'aspetto progettuale è un vantaggio (coordinatore, sportello per il lavoro Bologna).

Sin dalla fase di analisi preliminare dei casi, condotta con l'ausilio degli strumenti GEPI, vengono "sondate" diverse aree di possibile vulnerabilità per il beneficiario e/o gli altri membri del nucleo familiare. In alcuni casi questa modalità di analisi si sovrappone a strumenti regionali o locali già

sviluppati in precedenza, come per esempio l'indice di fragilità introdotto con la L.R. 14/2015 in Emilia-Romagna. A seconda delle caratteristiche individuali e del nucleo, dunque, si identificano fronti di intervento sulla base dei quali costruire la progettualità relativa all'inclusione sociale, attivando risorse specifiche. Queste possono riguardare il sostegno psicologico, la salute, la formazione, la socializzazione, il (re)inserimento nel mercato del lavoro, la condizione abitativa, il sostegno alla genitorialità, quello scolastico per i minori o la segnalazione a servizi specifici in situazioni particolari, per esempio di possibile abuso. Da questo punto di vista le forme e le concezioni dell'inclusione sociale sottese ai progetti messi in atto non risultano specifiche del RDC, bensì rimandano a una tradizione di intervento consolidata nei territori in esame e, come si diceva, fatta propria già dal REI.

Nel complesso, la semantica che nelle interviste agli operatori ricorre maggiormente parlando della progettazione è quella dell'“accompagnamento”, a cui corrisponde l'idea di un percorso per tappe che richiede una conoscenza approfondita dell'utente, un lavoro su misura e un attento monitoraggio. L'immagine del sarto, proposta da un'operatrice, rende bene l'esigenza di un lavoro cucito sulla persona:

Noi diciamo che facciamo un po' il lavoro dei sarti perché prendiamo tutte le varie possibilità che ci sono e cerchiamo di cucire una progettualità sulla persona perché solo questo può funzionare. Solo ciò che la persona si sente in grado di fare e di volere. Quindi bisogna capire quale scintilla accendere. Non sono io che faccio il progetto, dev'essere la persona, è lei che decide (operatrice 2, servizi sociali Sona).

L'importanza di una presa in carico connotata da capacità di ascolto e di supporto personalizzato è apprezzata dagli stessi beneficiari.

Ho fatto i primi colloqui con la psicologa, poi con una persona che si occupava di capire la figura professionale che c'era dietro le persone, poi con la tutor che viene assegnata ad ogni persona, con la quale poi inizi tutto il percorso dell'invio delle domande e che era sempre presente a tutti i colloqui che ho fatto nelle aziende. [...] Mi hanno aiutata a preparare il CV ma anche a trovare sostanzialmente la dimensione, non so come dire... la psicologa è stata capace di capire quali caratteristiche, quali potenzialità. Mi avevano anche proposto di fare dei corsi. Poi tramite i colloqui è uscito il posto di lavoro quindi abbiamo lasciato perdere. Però... diciamo che il consorzio ti supporta a 360 gradi, nel senso che non solo ti ascolta, ma ti supporta e ti consiglia (beneficiaria 15, servizi sociali Vimercate).

La progettazione e il lavoro sociale intesi in questa accezione sono però attività che richiedono tempo, risorsa spesso percepita come insufficiente, soprattutto nei contesti metropolitani dove il carico di nuova utenza è stato particolarmente oneroso, anche per effetto della crisi pandemica, e lo sforzo organizzativo richiesto è stato impegnativo.

La dimensione dell'accompagnamento e l'esigenza di una presa in carico articolata emergono in modo piuttosto evidente nelle interviste agli operatori laddove compare una tensione tra una progettazione finalizzata all'inserimento lavorativo – tirocini, orientamento, acquisizione di competenze, sgravio (per le donne) da carichi di cura in relazione alla loro occupabilità – e una progettazione che sottende una concezione di inclusione sociale a più ampio raggio, pertanto non riducibile alla dimensione lavorativa: «è proprio un ripensare a sé stessi e riattivarsi in un processo... rigenerativo, mi piace chiamarlo così» (operatrice 2, servizi sociali Milano).

Allo stesso tempo, però, in linea con retoriche incentrate sul superamento della dipendenza dal welfare e sulla responsabilizzazione dei poveri, in molte interviste agli assistenti sociali si coglie una concezione “lavoristica” dell'inclusione sociale, che vede la partecipazione al mercato del lavoro come strumento principe di contrasto alla povertà e, dunque, come finalità che con una certa coerenza investe anche i servizi sociali. Questa torsione sembra registrarsi soprattutto in quei contesti in cui i Consorzi, i Comuni o gli Ambiti si erano dotati internamente, già prima del RDC, di servizi al lavoro.

È vero che ti danno un reddito, ma la finalità è arrivare a un lavoro. Quindi, da una parte sono contentissima perché capisci che c'è uno scopo e l'obiettivo più importante è il lavoro. Ma purtroppo tante persone si vedono il reddito e non accettano il lavoro. Perché se tu parli di tirocinio [...] «ah, no, io per 300 euro me ne sto a casa!». Non è vero. Perché è vero che tu prendi il Reddito, però è un trampolino di lancio. E per quello io posso dire veramente che è una cosa bella. Oggi fai un tirocinio di 300 euro, però quello è un modo per farti conoscere dall'azienda o dal posto dove tu lavori. La finalità è, andando avanti, di arrivare a un lavoro (operatrice 7, servizi sociali Monviso).

È tuttavia diffusa la consapevolezza che gli interventi volti all'attivazione lavorativa, a partire dai tirocini, non porteranno necessariamente all'occupazione. Sembra dunque cogliersi uno scarto tra una retorica incentrata sull'importanza di offrire opportunità finalizzate al ritorno o all'inserimento nel mercato del lavoro e la consapevolezza tanto della disponibilità di un repertorio circoscritto di strumenti a disposizione, quanto del deteriora-

mento del mercato del lavoro. Gli assistenti sociali appaiono consapevoli della limitata occupabilità dei beneficiari, in particolare di quelli inseriti nel “track sociale”, che deriva da titoli di studio e qualifiche basse, esperienze lavorative lontane nel tempo, discontinue e poco coerenti, carichi di cura, difficoltà socio-relazionali, problematiche di età e di salute. Se i “poveri della pandemia” sono considerati più vicini al mercato del lavoro e maggiormente dotati di capacità e risorse proprie di inclusione sociale, al punto da non necessitare – secondo diversi intervistati – della progettualità sociale offerta dai servizi, le criticità ricadono soprattutto sui poveri di più lungo corso, rappresentati come più fragili oltre che portatori di forme di disagio multifattoriali e più complesse.

Parliamoci chiaro, io seguo persone che nel mondo del lavoro è difficile veramente (che entrino) anche perché non è che adesso c'è lavoro [...] devi avere delle caratteristiche ecco [...]. Tante volte sono persone che hanno bisogno di ritornare ad avere delle relazioni, sono persone che magari sono molto sole e queste attività le spingono di nuovo a essere più attive (operatrice 1, servizi sociali Belluno).

Tirocini e attività di orientamento e formazione costituiscono comunque il principale terreno di negoziazione nel rapporto con i percettori di reddito minimo adulti. Se molti dei beneficiari esprimono disappunto e frustrazione dinanzi alla proposta di queste attività, sottolineando con forza l'aspettativa di trovare un lavoro, tra gli operatori vi è chi ne sottolinea la valenza socializzante o di riattivazione di competenze di base.

Per noi il fatto che una persona potesse fare formazione, ad esempio un corso di sartoria, per darle la possibilità, magari a una signora straniera, di uscire di casa, conoscere e condividere con un gruppo di persone, avere autonomia anche rispetto al marito, per noi è un grande obiettivo [...] che la persona si lavi, si vesta, esca di casa, sia puntuale è già un miracolo a volte (operatrice 1, servizi sociali Bologna).

Non manca chi, tra i beneficiari dei servizi sociali, esprime il proprio apprezzamento per un percorso che ha saputo portare ad una (ri)attivazione.

Forse sono stata fortunata, sono stata affiancata da una persona che si è occupata veramente di me. Perché probabilmente abbiamo più o meno la stessa età... ha capito la mia problematica, ha capito il mio disagio insomma ed è andato tutto come doveva andare. Nel giro di due mesi abbiamo fatto il nostro percorso assieme, abbiamo cercato insieme le varie scuole [...]. In uno sono passata allo scritto,

ma non sono piaciuta all'orale [...]. Perché non si può piacere a tutti! Il secondo in una settimana l'ho passato e adesso sto a scuola tutte le mattine, per un anno e mezzo. Sono contentissima (beneficiaria 13, servizi sociali Torino).

Agli adulti più fragili sono proposte anche attività di volontariato e laboratoriali in una logica funzionale non solo al recupero della consapevolezza della propria utilità e delle proprie competenze, ma a favorire altresì condizioni di incontro tra pari e di costruzione di relazioni informali di aiuto, interpretati dagli operatori come particolarmente importanti soprattutto per chi – come i migranti – può contare su reti primarie e secondarie meno estese e dense.

Una progettazione orientata all'inclusione sociale ad ampio raggio emerge soprattutto nel caso di nuclei in cui sono presenti minori o membri con disabilità, tanto più per l'acuirsi del rischio di isolamento e di povertà educativa a seguito delle restrizioni legate alla gestione della pandemia.

Quanto al discorso dell'isolamento sociale... insieme sempre ad una figura di supporto si può andare ad individuare quelli che sono i servizi presenti sul territorio, i centri di aggregazione giovanile o delle attività che possono coinvolgerla in modo tale da non farla sentire isolata (operatrice 4, servizi sociali Vimercate).

Sicuramente la risposta per i bambini è di tipo educativo, di supporto anche ai compiti, cosa ancor più rilevante dopo l'esperienza della DAD. Importante è anche l'appoggio eventualmente del Centro per le Famiglie (operatrice 2, servizi sociali Riccione).

La possibilità di accesso prioritario e agevolato ai servizi all'infanzia appare comunque mobilitata prevalentemente in relazione all'occupabilità della madre (per la quale l'esonero dall'attivazione è una possibilità, non un vincolo), piuttosto che in termini di investimento sociale e di relazione con i servizi e tra famiglie.

Trasversalmente ai profili dei beneficiari, l'ambito abitativo è oggetto di crescente attenzione nei progetti di inclusione sociale. Se, da un lato, si registra un deciso acuirsi delle condizioni di inaccessibilità economica degli alloggi, soprattutto nei contesti metropolitani e nelle aree turistiche (aspetto riconosciuto nella componente affitto della misura monetaria), dall'altro si osserva come negli anni recenti, accanto alle forme tradizionali di sostegno abitativo (come la casa pubblica e le misure di sostegno all'affitto, peraltro strutturalmente carenti nel nostro paese), si siano diffuse a livello locale misure innovative orientate a promuovere percorsi di inclusione sociale attraverso programmi di alloggio temporaneo, che legano l'ac-

cesso transitorio e a rotazione a risorse abitative (spesso in condivisione) alla sottoscrizione di progetti di (re)inserimento socio-lavorativo gestiti dal servizio sociale insieme al terzo settore (Bricocoli *et al.*, 2016).

Anche l'educazione finanziaria, ambito di intervento piuttosto recente, viene mobilitata ed è menzionata dagli operatori sociali sul crinale tra colpevolizzazione dei beneficiari, per le cattive abitudini di gestione delle proprie risorse, e capacitazione degli stessi.

Spesso le persone non li sanno usare i soldi che ricevono. E quindi si è tentato anche di proporre ad alcuni una sorta di educazione finanziaria perché abbiamo visto che le persone anche se ricevono delle cifre... non dico tanto elevate, perché poi con 1.200 euro in cinque non è che chissà che vita fai, però insegnare alle persone a gestire quel poco potrebbe fare la differenza (operatrice 3, servizi sociali Torino).

Infine, diversi intervistati sottolineano che l'“aggancio” al servizio sociale “grazie” al RDC rappresenta per alcuni beneficiari l'accesso a una serie di informazioni che diversamente non avrebbero in merito ad agevolazioni e opportunità che possono al tempo stesso migliorare la qualità di vita e intensificare la loro relazione con altri servizi, per esempio essendo coadiuvati laddove manchino le competenze linguistiche o digitali per presentare un'iscrizione o una domanda. Una più forte relazione con i servizi è letta dagli assistenti sociali anche come una risorsa importante da acquisire in relazione all'incertezza rispetto alla continuità del reddito minimo, che nelle interviste costituisce un tema ricorrente.

I percorsi di inclusione sociale realizzati nella cornice del RDC si configurano, dunque, come progetti a vario grado di complessità secondo il profilo di vulnerabilità del singolo o del nucleo beneficiario, ma comunque articolati, che toccano vari ambiti. Pertanto essi mobilitano équipe multidisciplinari a geometria variabile all'interno dei servizi sociali del Comune o dell'Ambito (assistente sociale, servizio di inserimento al lavoro comunale, psicologo, educativa familiare, ecc.) e il coordinamento con altri enti pubblici (in particolare i servizi socio-sanitari, i centri per l'impiego, le scuole). Si tratta di un consolidamento di quel “lavoro di rete” verso cui da più di trent'anni tende il servizio sociale e che nell'implementazione del RDC ha conosciuto ulteriori avanzamenti.

Il valore aggiunto [...] è il forte lavoro di équipe, cioè la possibilità di creare su quel nucleo la possibilità che dal quadro di analisi emergano i bisogni che probabilmente in una domanda di contributo economico rimanevano sottesi.

Invece riuscendo a fare un'analisi preliminare su tutto il nucleo, dove coinvolgi anche i minori, riesci a far emergere i reali bisogni (operatrice 1, servizi sociali Riccione).

Sicuramente la rete è un aspetto positivo perché è una risorsa. Cioè da soli non riusciremmo a fare niente, quindi anche semplicemente il fatto che sappiamo che sul territorio abbiamo diverse risorse e abbiamo instaurato magari dei canali che prima non c'erano è un aspetto sicuramente positivo (operatrice 5, servizi sociali Vimercate).

Nonostante l'istituzionalizzazione dei percorsi di inclusione sociale nel RDC implichi l'imprescindibilità del coordinamento interistituzionale, la nostra ricerca ha osservato significative differenze nelle relazioni in essere. Gli operatori sociali intervistati segnalano un miglioramento nei rapporti con i servizi al lavoro, sia con quelli interni ai Comuni/Ambiti (che siano gestiti direttamente o da aziende speciali), laddove essi esistono, sia con i centri per l'impiego (CPI), con i quali una significativa evoluzione si è registrata proprio in virtù della gestione del RDC, che ha previsto precisi protocolli, in particolare per i casi di passaggio dal percorso lavorativo a quello sociale o viceversa.

Con il CPI comunque c'è dialogo e quando ci ritroviamo con persone che sono finite in entrambi i contesti stiamo cercando compromessi per venir fuori subito dallo stallo che subisce la persona. Stiamo cercando di far fare, per una questione di umanità, meno giri possibile, perché è fastidioso e l'utente non ci capisce niente (operatrice 2, sportello per il lavoro Bologna).

Emerge, invece, una maggiore difficoltà nelle relazioni tra i Comuni/Ambiti e i servizi specialistici che fanno capo alle agenzie sanitarie regionali. Nonostante l'integrazione socio-sanitaria sia un obiettivo ormai di lunga data, infatti, nella più parte dei contesti osservati al momento della rilevazione non erano ancora state definite relazioni formalizzate con i servizi specialistici di tali enti.

Un'altra difficoltà sicuramente è quella con i servizi specialistici, perché invece... loro non sono stati chiamati in prima linea, quindi nel momento in cui si chiama un servizio specialistico per dire che c'è un utente del Reddito di cittadinanza, c'è da parte dei servizi specialistici un dire «questa cosa non mi riguarda», no? Perché non sono stati investiti a livello – no? – ministeriale come siamo investiti noi e quindi bisogna fare tutto il lavoro di costruzione per far capire anche ai servizi specialistici che, anzi, all'interno delle linee guida è proprio prevista anche una presa in carico (operatrice 5, servizi sociali Vimercate).

A questa mancanza si sopperisce contando su relazioni sviluppate a partire dalle esperienze pregresse e dalla prassi quotidiana di gestione dei casi tra operatori di diversi settori e istituzioni (sebbene si segnali anche la difficoltà legata all'elevato *turnover* del personale).

Se questo è quanto emerge in ordine al funzionamento dei servizi, le vie attraverso le quali chi è in difficoltà cerca e trova aiuto non si limitano tuttavia solo a quelle di tipo istituzionale.

La cosiddetta sussidiarietà orizzontale si nutre di relazioni fra pubblico e privato che ora alimentano schemi di welfare mix, ora disegnano un intreccio in cui i servizi pubblici promuovono e ricercano collaborazioni con risorse informali di prossimità. Tale quadro è ben visibile nelle testimonianze di chi opera nel sistema di welfare pubblico locale.

Al di là del bisogno, cerchiamo di comprendere quali sono le risorse formali e informali... quindi anche le risorse familiari e di prossimità vanno considerate. Il Comune di Bologna in generale punta molto sul lavoro di comunità, quindi a fronte dei servizi canonici dell'ente e dell'ASP [Azienda pubblica di servizi alla persona] cerchiamo di tenere in considerazione anche i supporti comunitari, quindi le realtà associative. Con il quartiere stiamo facendo una mappatura delle risorse comunitarie, perché tutto quel che c'è è utile, per l'aggancio e la creatività, è una risorsa preziosa (operatrice 3, sportello per il lavoro Bologna).

Capita che siano gli stessi beneficiari a portare le risorse comunitarie già conosciute entro la definizione del progetto di inclusione, e che entro canali di collaborazione già consolidati le realtà *non profit* tengano al corrente i servizi pubblici.

Spesso sono più avanti di noi che siamo dentro. Arrivano già con la richiesta bella chiara e precisa. O piuttosto hanno contatti anche con le parrocchie, perché a volte sono loro che si rivolgono ai centri di ascolto del territorio, per un pacco alimentare piuttosto che per un aiuto per dei vestiti, o anche a volte vanno proprio per chiedere un aiuto per pagare una bolletta. E quindi ce li segnala anche il centro d'ascolto. In quel caso sì, ci sono anche delle collaborazioni che effettivamente esistono, anche perché poi, appunto per lavorare in rete, per far sì che tutti sappiamo tutto quello che viene fatto, è importante anche per noi mantenere un filo, una relazione di modo che io so quello che hai fatto tu, tu sai quello che abbiamo fatto noi e non si rischia di fare doppi... di dare entrambi magari la stessa cosa (operatrice 6, servizi sociali Lomellina).

Il terzo settore è dunque ben presente sulla scena del welfare locale. Al suo interno, la realtà che è maggiormente richiamata sia dagli operatori sia dai

beneficiari è la Caritas: la capillarità della sua presenza sul territorio, nonché la sua struttura organizzativa assai consolidata e in rete con le organizzazioni pubbliche, ne fanno una protagonista della lotta alla povertà a livello locale.

Quando sono uscito dall'ospedale a Bra, dalla clinica, ho contattato la Caritas, quando sono uscito è stato grazie anche all'assistente sociale che mi ha messo in contatto; loro mi hanno dato ospitalità, mi hanno tolto dalla strada (beneficiario 13, servizi sociali Monviso).

Se non manca il riferimento anche alle parrocchie per aiuti materiali, in relazione al cibo è frequente il ricorso a quanto offerto dagli empori solidali.

C'è un paese un po' più in giù dove danno borse di cibo. L'assistente sociale mi aveva mandato lì, e ti aiutano anche loro, ti danno quello che possono, è un aiuto ad andare avanti. Praticamente te vai con una borsa e ti danno un po' da mangiare, pelati, scatolette di verdure, la pasta, il riso, scatolette di tonno. Lo danno una volta al mese. Anche questo è un aiuto, anche se è poco, vale tanto (beneficiaria 9, servizi sociali Monviso).

La rete pubblico-privato mostra dunque una significativa rilevanza nei percorsi di sostegno a chi versa in precarie condizioni economico-materiali. Se l'azione delle organizzazioni *non profit* offre un supporto che talvolta affianca e talvolta sostituisce quello delle reti familiari e di vicinato, per chi ha origine straniera la possibilità di ricevere aiuto passa maggiormente per il terzo settore, quando non è presente una rete comunitaria di tipo etnico che assicuri un capitale sociale di tipo *bonding*.

8.3 Conclusioni

Leggere il concetto di inclusione sociale, che non è esclusivamente di natura tecnica e si connota in riferimento a specifiche idee di benessere e di welfare, in una prospettiva situata ed operativa consente di coglierne articolazioni e dinamiche tra azione istituzionale e ambiente comunitario.

Dal punto di vista dell'implementazione dell'inclusione sociale, il RDC sembra aver costituito l'occasione per consolidare strumenti e procedure standard laddove questi avessero in precedenza un minor grado di istitu-

zionalizzazione. Laddove il grado di istituzionalizzazione era già maturo, per effetto di pratiche locali strutturate nel tempo – anche in relazione all'applicazione delle precedenti misure nazionali, in particolare alla gestione del REI, e/o della normativa regionale² – si osserva una maggior consuetudine dei servizi al ricorso a dispositivi e approcci propri dell'inclusione sociale previsti dalle nuove misure. Certamente un più forte ruolo dei CPI ed una retorica fortemente orientata all'occupabilità hanno costretto i servizi sociali ad un adattamento e anche ad un ripensamento delle proprie prerogative e dei propri codici.

Tra gli operatori sociali dei servizi, non esenti da letture lavoristiche e, talvolta, anche paternalistiche della lotta alla povertà, è tuttavia diffusa la consapevolezza del deterioramento del mercato del lavoro e di come questo renda ancor più difficile progettare e realizzare un percorso di inclusione sociale, sia rispetto alle diffuse aspettative dei beneficiari di raggiungere un'occupazione, sia per il ruolo che l'attività lavorativa ha sempre avuto nel welfare sociale come esperienza di *empowerment* e di transizione verso l'autonomia.

Peraltro, secondo gli intervistati la progettazione di forme di inclusione attiva, escludendo chi non ha bisogno del servizio sociale poiché vive una difficoltà economica strettamente legata alla congiuntura (i “poveri della pandemia”), non può essere proposta a tutti e/o subito: alcune persone percepiscono cifre così basse che non sembra si possa chiedere loro nulla, altre vanno «lasciate tranquille», ascoltate, accompagnate. La semantica dell'accompagnamento, dell'ascolto, della riattivazione come coltivazione di autostima, confronto, fiducia e, dunque, non solo come pratica “prestazionale”, sembra emergere come tratto distintivo del lavoro sociale, che richiede un paziente lavoro di cucitura intorno alla specifica combinazione di bisogni, risorse e aspettative di ciascuno. Tuttavia, molte sono le criticità riportate che possono rendere difficoltosa la progettazione: l'elevato numero di utenti in carico ai servizi, soprattutto nelle grandi città, tempi stringenti e disallineamento temporale tra l'erogazione economica e la presa in carico, le rigidità della piattaforma e i ritardi negli aggiornamenti, il rischio di burocratizzazione e standardizzazione degli interventi, l'incertezza rispetto alla continuità dell'erogazione della misura. L'elevato numero di casi, in particolare, tra i quali come noto diversi non precedentemente conosciuti, viene percepito come un aggravio del lavoro, sia di

2. Come nel caso della scala di valutazione dell'Emilia-Romagna e della distinzione tra percorsi sociali e lavorativi della misura veneta.

coordinamento sia di presa in carico, ma anche, al tempo stesso, come un terreno di confronto che produrrà un avanzamento nell'adeguatezza dei codici analitico-operativi dei servizi, così come nel lavoro di rete.

Al di fuori dell'ambito dei servizi, molto presente – anche agli occhi dei beneficiari – risulta il terzo settore e, *in primis*, la Caritas. Si può affermare che la rete pubblico-privato nella lotta alla povertà sia ormai divenuta realtà in molti contesti, non solo per il frequente intervento di attori *non profit* a fronte dell'emergenza sociale, ma in virtù di una diffusa propensione degli stessi enti locali a concepire la logica progettuale in termini di partnership con la società civile organizzata, anche in forma di sistema informativo sul bisogno e sugli aiuti offerti, combinando esigenze di razionalizzazione e cooperazione con finalità di controllo.

Ai fini di percorsi di inclusione sociale non si può poi trascurare il peso della comunità non organizzata, quella che caratterizza la nostra vita quotidiana in termini di legami primari, informali, di prossimità. Essa interviene (o manca) sia nella fase di impoverimento, sia di fronte a situazioni di povertà conclamata. Diversi beneficiari hanno oneri di cura e, dunque, rappresentano a loro volta risorse per chi ha bisogno di assistenza; nel ruolo di *caregiver* troviamo soprattutto donne, ancor più schiacciate dal peso combinato di difficoltà socio-economiche e carico assistenziale. Si tratta di elementi che entrano nel definire bisogni e progetti di inclusione sociale, sollecitando i servizi istituzionali ad investire ulteriormente nella lettura dei fenomeni di impoverimento e nel disegno degli interventi, entrambi versanti in cui la dimensione comunitaria – organizzata o informale – appare del tutto rilevante.

Nel complesso, l'inclusione sociale si produce entro diverse sfere e a fronte di condizioni che differenziano tra loro i beneficiari così come le stesse risorse di welfare. La sua natura, sempre processuale, relazionale e contestuale si realizza proprio nel complesso esercizio localizzato e quotidiano in cui istanze universalistiche si combinano con la personalizzazione degli interventi, tra *path dependency* e ricezione di misure innovative.